

29 Ca 110/2003-45



ČESKÁ REPUBLIKA

221/2005-RE/KS

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže Joštova 8, Brno	
Došlo:	26-05-2005
Číslo: 3068/05	Vyřizuje:
Přílohy: /	

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Tesáka, Ph.D., a soudců Mgr. Bc. Radovana Havelce a JUDr. Jaroslavy Skoumalové, v právní věci žalobce České lékařské komory, se sídlem v Olomouci, Dolní nám. 38, právně zast. JUDr. Janem Machem, advokátem se sídlem v Praze 1, Vodičkova 28, proti žalovanému předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, se sídlem v Brně, Joštova 8, o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

## Odůvodnění:

Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně dne 31.3.2003 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 17.2.2003, č.j. R 3/2002, jakož i jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4.1.2002, č.j. S 99/01-2655/01-VO II.

Rozhodnutím prvostupňového orgánu bylo (ve výroku 1.) vysloveno, že žalobce porušil ust. § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen zákon o ochraně hospodářské soutěže) tím, že jeho představenstvo na blíž specifikovaných zasedáních rozhodlo doplnit vypracovaný „Katalog nadstandardní péče“, obsahující přehled služeb ambulantní zdravotní péče hrazených přímo pacienty, o ceny těchto služeb, tyto služby s cenami zveřejnilo v dokumentu označeném „Katalog dohodnutých služeb hrazených přímo nemocným v rámci ambulantní péče“ (dále jen „Katalog“), na svých internetových stránkách

a (v novější verzi) jej následně rozeslalo i všem svým okresním sdružením, přičemž ceny v Katalogu uvedené deklarovalo jako ~~minimální doporučené ceny služeb s tím, že minimální cena by členy žalobce měla být dodržována~~. Popsané rozhodnutí představenstva žalobce bylo označeno za zakázané a neplatné rozhodnutí sdružení podnikatelů, ve smyslu § 3 odst. 1 a 2 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže, které může vést k narušení hospodářské soutěže na trhu služeb ambulantní zdravotní péče. Za toto porušení zákona byla žalobci, na základě ust. § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, uložena pokuta ve výši 450.000,- Kč, splatná ve lhůtě 15-ti dnů od právní moci rozhodnutí (výrok 2.). Výrokem 3. byla žalobci, podle ust. § 23 odst. 1 citovaného zákona, uložena opatření směřující k odstranění protiprávního stavu a jeho následků, a to ve lhůtě 20-ti dnů od právní moci rozhodnutí.

V odůvodnění tohoto rozhodnutí prvostupňový orgán především konstatoval, že žalobce je samosprávnou nepolitickou stavovskou organizací (s právní subjektivitou), obligatorně sdružující všechny lékaře vykonávající na území České republiky povolání v léčebné a preventivní péči. Pokud jde o organizační strukturu žalobce, ta je tvořena jednotlivými okresními sdruženími (disponujícími vlastními orgány). Orgány žalobce jsou sjezd delegátů (jakožto nejvyšší orgán), představenstvo komory, čestná rada komory a revizní komise komory. Kompetence těchto orgánů vyplývají jednak ze zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů a dále z předpisů stavovského – Organizačního řádu ČLK. Statutárním orgánem žalobce je prezident komory; řídicím a výkonným orgánem komory je její představenstvo. Prvostupňový orgán poukázal dále na ust. § 22 Organizačního řádu, dle kterého je komora povinna informovat své členy zejména o vydaných stavovských předpisech, závazných stanoviscích a usneseních, a to zejména cestou vydávání časopisů, rozesláním materiálů v písemné nebo elektronické formě okresním sdružením a publikováním informací ve veřejně přístupných informačních zdrojích s dálkovým přístupem. Informace je zveřejněna, byla-li publikována, alespoň jedním z uvedených způsobů; v dokumentu musí být uveden den zveřejnění. Představenstvo okresního sdružení lékařů je dále povinno zabezpečit, aby všechny zveřejněné informace byly přístupné každému členu komory zapsanému v seznamu příslušného sdružení. Veškeré informace o činnosti žalobce jsou zveřejněny na jeho internetové adrese ([www.lkcr.cz](http://www.lkcr.cz)).

V části označené „Zjištěné skutečnosti a důkazy“ prvostupňový orgán dále uvedl, že žalobce na svých internetových stránkách dne 25.7.2001 uveřejnil Katalog s uvedením minimálních doporučených cen za jednotlivé služby ambulantní zdravotní péče, která má být hrazena přímo pacienty. V katalogu bylo výslovně uvedeno, že „kalkulace minimální doporučené ceny výkonů vychází z minimální ceny práce lékaře (tj. 500,- Kč za hodinu práce) a z ostatních nákladů spojených s tímto výkonem. Minimální cena by měla být členy ČLK dodržována. Výjimečně může lékař či zdravotnické zařízení poskytnout tuto péči zdarma“. V následující části označené jako „I.“ bylo uvedeno celkem 21 druhů služeb ambulantní zdravotní péče s cenami; v části „II.“ byl uveden mechanismus kalkulace minimální doporučené ceny jednotlivých výkonů, vycházející z výše popsané minimální ceny práce lékaře za jednu hodinu. Katalog obsahoval celkem 140 druhů služeb v části I a 119 druhů služeb v části II. Po zahájení správního řízení si prvostupňový orgán dne 13.9.2001 na internetových stránkách žalobce ověřil přístupnost Katalogu ve výše popsané podobě. Dle tvrzení žalobce byl právě v této době do katalogu vložen (v odůvodnění citovaný) text, který Katalog označil za nezávazný pracovní materiál, určený k veřejné diskusi, o němž dosud žádným orgánem žalobce nebylo jednáno ani rozhodováno. Dne 12.10.2001 byla na

internetových stránkách žalobce zveřejněna další verze Katalogu s nově zařazeným textem (v odůvodnění rozhodnutí opět citovaným). Tento Katalog byl nově členěn dle kódů lékařských odborností (jednalo celkem o 138 položek, z toho 66 položek s uvedením ceny); vypuštěn byl též odstavec, z něhož bylo patrné, že jde o minimální doporučené ceny služeb vycházející z minimální ceny práce lékaře (500,- Kč za hodinu) s tím, že minimální ceny by měly být členy ČLK dodržovány. Samotný název Katalogu byl doplněn o text „(služeb) poskytovaných na žádost pacienta“. Na základě těchto poznatků prvostupňový orgán uzavřel, že s novou verzí Katalogu se ceny v něm uvedené staly jednak cenami pevnými, jednak z části minimálními pevnými. Prvostupňový orgán dále konstatoval, že dne 31.12.2001 ověřil, že původní verze Katalogu, ve znění změn ze dne 13. resp. 14.9.2001, stejně jako Katalog ve znění ze dne 12.10.2001 byly na internetových stránkách žalobce k dispozici ještě téhož dne, včetně cen služeb. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí dále vyplývá, že správní orgán v rámci místního šetření prováděného na pracovišti Okresního sdružení ČLK Brno-město a Brno-venkov, zajistil elektronickou korespondenci mezi žalobcem a jeho jmenovaným základním článkem. Z přehledu této korespondence, v odůvodnění rozhodnutí opět podrobněji popsání, vyplývá, že prověřované okresní sdružení ČLK obdrželo dne 4.9.2001 od ředitelky kanceláře žalobce „Katalog dohodnutých služeb hrazených přímo nemocným v rámci ambulantní péče“, který se výrazně shoduje s verzí uveřejněnou na internetu dne 12.10.2001. Dle přehledu obeslaných emailových adres byl tento katalog rozeslán vyjmenovaným členům představenstva žalobce a dále 86 okresním sdružením ČLK, tedy všem základním článkům žalobce. V této souvislosti prvostupňový orgán konstatoval, že katalog byl rozeslán bez žádosti o připomínkování. Informace o připravovaném katalogu a jeho povaze byly, vedle internetu a přímého obeslání organizačních složek žalobce, zveřejněny též v odborném časopisu ČLK Tempus Medicorum, a to zejména v číslech 2/2001 a 11/2001. Kromě toho byly informace o chystaném katalogu placených lékařských služeb zveřejněny též v denním tisku (v odůvodnění blíže popsáném), a to vždy s odkazem na žalobce, jakožto informační zdroj. Pokud jde dále o průběh vypracování Katalogu, prvostupňový orgán uvedl, že v průběhu jeho vývoje žalobce konzultoval se zástupci sdružení ambulantních lékařů určitých odborností, s jednotlivými lékaři, i s některými základními články ČLK a odbornými pracovišti nejen rozsah zařaditelných služeb, ale též možnou výši cen za jejich poskytování. Současně byla též zjišťována cenová hladina služeb uplatňovaná lékaři (jakožto konkurenty na trhu v horizontální úrovni).

V další části odůvodnění, označené jako „Jednání s účastníkem řízení, výsledky svědků“, prvostupňový orgán shrnul skutková tvrzení žalobce, dle kterého byl předmětný Katalog pouze návrhem, předloženým (ze strany představenstva ČLK) lékařské veřejnosti (potažmo široké veřejnosti) k diskusi, a to výlučně jako pracovní materiál. Představenstvo ČLK jej nikdy nepřijalo jako řádný dokument; nikdy nebyl zařazen do věstníku a na internetu byl uveden pouze jako návrh, respektive úvaha, nikoli však doporučení či závazné stanovisko. Zpracování Katalogu nesledovalo účel stanovit závazné ceny vybrané lékařské péče, nýbrž jen zjištění situace v oblasti poskytování ambulantních zdravotních služeb. Pokud jde dále o provedené svědecké výpovědi, jejich obsah je stručně shrnut v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Čtyři dotázaní praktičtí lékaři, stejně jako předseda OS ČLK Brno-město, vypověděli, že o existenci Katalogu nevěděli, resp. jim existence Katalogu byla známa, jimi účtované ceny se jim však neřídí. Další vyslechnutý svědek MUDr. Martin Vedral, člen představenstva ČLK, v blíže popsání výpovědi potvrdil iniciování vypracování Katalogu představenstvem ČLK. Smyslem bylo vnést do financování lékařských výkonů nehrazených ze zdravotní péče jakýsi řád tak, aby pacienti nemuseli za příslušné výkony platit příliš vysoké

částky. Šlo vždy jen o návrh (nejde o uzavřený dokument), přičemž ceny v něm uvedené jsou jen orientační. Při stanovení cen se vycházelo jak z cen již lékaři uplatňovaných (bylo provedeno mapování), tak i z délky výkonu lékaře a ceny jeho práce, kdy bylo použito kalkulace profesionálního „cenaře“.

Shora uvedená skutková zjištění shrnul prvostupňový orgán, v části označené jako „Závěr“, tak, že rozhodnutí žalobce vypracovat Katalog sledovalo záměr vyhotovení dokumentu obdobného sazebníku, či ceníku jednotlivých služeb (v tomto smyslu jej i někteří členové ČLK chápou), a to s úmyslem zabránit účtování velmi rozdílných cen (viz „snaha vnést do záležitosti jakýsi řád“). Z tohoto důvodu se proto žalobce věnoval i zmapování tržních cen ambulantní zdravotní péče, aktuálně uplatňovaných na trhu. Pokud by bylo jeho záměrem pouze zpracování přehledu služeb (tedy služeb, které nejsou hrazeny z veřejného zdravotního pojištění a za které může lékař požadovat od pacienta úhradu) bez cen, nepotřeboval k tomu zjišťovat aktuální cenovou hladinu služeb uplatňovanou u jednotlivých odborností na trhu, ani stanovovat minimální cenu jedné hodiny práce lékaře (dokonce za pomoci profesionálního „cenaře“), či vypočítávat výše jednotlivých částek úhrady. Pro tyto potřeby by stačilo pouze uveřejnit přehled příkladů takových služeb bez uvedení cen s tím, že nejde o soubor uzavřený, neboť vývoj na trhu může přinášet jeho změny. K námitkám žalobce, že předmětný materiál byl určen pouze k veřejné diskusi, správní orgán uvedl, že taková „diskuse“, mezi konkurenty v horizontální úrovni na daném relevantním trhu, iniciovaná jejich profesním sdružením, vyvolává regulační či sjednocující důsledky, negativně ovlivňující ferovou soutěž na tomto trhu. Obdobně nemůže být vedena diskuse s veřejností, jakožto odběratelem daných služeb, neboť vztah nabídky ambulantních služeb zdravotní péče hrazených přímo pacientem a poptávky pacientů po těchto službách se musí tvořit vždy v konkrétním individualizovaném vztahu lékař – pacient. Přestože vyslechnutí svědkové (s výjimkou MUDr. Vedrala), o Katalogu buď nevěděli, případně věděli, ale jeho cenami se neřídili, neznamená to, že tak tomu bude i v budoucnu, pokud by nedošlo k zásahu ze strany orgánu dohledu. Konečně pokud jde o tvrzení žalobce, že ceny za služby byly pouze doporučené, prvostupňový orgán poukázal na obsah diskuse vedené na oficiální akci žalobce – XIII. sjezdu ČLK, kdy bylo (dne 3.11.2001) moderujícím členem ČLK k dotazu jednoho z delegátů potvrzeno, že ceny uvedené v Katalogu jsou „nepodkročitelné“.

V další části odůvodnění prvostupňového rozhodnutí („Vymezení relevantního trhu“) správní orgán vymezil relevantní trh z hlediska věcného jako trh služeb ambulantní zdravotní péče, z hlediska geografického jako území celé České republiky a z hlediska časového jako trh pravidelný, charakterizovaný pravidelnými opakovanými dodávkami služeb ambulantní zdravotní péče. V této souvislosti poznamenal, že žalobce sdružuje 100% lékařů poskytujících zdravotní péči, včetně ambulantní zdravotní péče v ČR (princip povinného členství); jde celkem přibližně o 41 700 lékařů.

Prvostupňový orgán v odůvodnění svého rozhodnutí zmínil též stanovisko žalobce k výsledku provedeného šetření. V této souvislosti je konstatováno, že žalobce se především nepovažoval za soutěžitele na trhu zdravotní péče (resp. za sdružení těchto soutěžitelů), z čehož dovozoval, že není vůbec způsobilým subjektem k porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Žalobce výslovně uvedl, že se nezabývá technicko-organizační stránkou zprostředkování zdravotní péče nad rámec stanovený zákony, a nemá též žádný přímý hmotný zájem na finančních podmínkách, za nichž bude tato péče poskytována. Předmětný Katalog byl pouze dokumentem nezávazným, orientačním, určeným k další diskusi; nešlo o oficiální stanovisko žalobce, ale pouze o pracovní verzi. Šetřením

provedeným v rámci správního řízení přitom nebylo prokázáno, že by jej lékaři vnímali jinak, a to i přes skutečnost, že seznam byl po určitou dobu v pracovní verzi v nedopatření zveřejněn na internetu, bez patřičného komentáře. Dále žalobce uvedl, že ceny v Katalogu byly jen vedlejší otázkou; primární otázkou bylo, jaké služby nehrazené ze zdravotního pojištění, může lékař s pacientem dohodnout za přímou úhradu.

V následujících částech odůvodnění se prvostupňový orgán zabýval právním hodnocením zjištěného skutkového stavu. Odmítl především názor žalobce, dle kterého nemůže být, ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, považován za soutěžitele. Dle jeho názoru nepřítomnost ziskového prvku v činnosti určitého subjektu není z hlediska osobní působnosti zákona rozhodná. V případě komor a jiných obdobných sdružení, jejichž činnost může ovlivnit hospodářskou soutěž na trhu výrobku či služeb může být taková stavovská organizace považována za sdružení podnikatelů ve smyslu citovaného ustanovení, jehož činnost může ovlivňovat hospodářskou soutěž probíhající v horizontální úrovni mezi poskytovateli služeb (zde služeb zdravotní péče) a lze ji proto považovat za soutěžitele. Jak dále vyplývá z ust. § 3 odst. 1, a 2 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže, zakázány jsou (mimo jiné) rozhodnutí sdružení soutěžitelů, které mohou vést k narušení hospodářské soutěže proto, že obsahují ujednání o přímém nebo nepřímém určení cen, popřípadě o jiných obchodních podmínkách. Pojem „rozhodnutí sdružení soutěžitelů“ je přitom, v zájmu efektivní aplikace zákona, vykládán široce; zahrnuje nejen rozhodnutí, dohody, usnesení orgánů sdružení či opatření jeho výkonných orgánů, a nemůže jít též o stanovky, vnitřní předpisy sdružení, apod. Rozhodnutí sdružení podnikatelů nemusí být nutně závazné pro členy sdružení, ani výsledkem konsensu všech jeho členů. Pro protiprávnost tohoto rozhodnutí je rozhodné, ovlivňuje-li (případně je-li způsobilé ovlivnit) chování členů sdružení, v důsledku čehož má (nebo může mít) dopad na hospodářskou soutěž. Z tohoto důvodu tedy nemůže obstát argumentace žalobce, kterou poukazoval na skutečnost, že Katalog nebyl uveřejněn ve věstníku ČLK (jakožto oficiální tiskovině žalobce) a že byl pouze nedopatřením uveřejněn na internetu, a to navíc jako pouhý návrh, určený k další diskusi. Z tohoto důvodu proto rozhodnutí představenstva žalobce, učiněné na jeho zasedání ve dnech 11. až 12.5.2001 a 22. až 23.6.2001, o doplnění vypracovaného „Katalogu nadstandardní péče“, o ceny těchto služeb, které byly následně také zveřejněny a zaslány základním článkům žalobce, správní orgán kvalifikoval jako rozhodnutí sdružení podnikatelů, ve smyslu § 3 odst. 1 zákona. Ke zveřejnění Katalogu došlo dne 25.7.2001 na internetových stránkách žalobce, a to bez jakékoli informace, že by mělo jít o nezávazný pracovní materiál, o jehož přijetí dosud žádný z orgánů žalobce nejednal ani nerozhodl. V této původní verzi setrval až do 13.9.2001 včetně. Nejdříve dne 13.9.2001 v nočních hodinách (tedy až po zahájení šetření prvostupňového orgánu) byl do úvodu Katalogu vložen text, dle kterého jde o nezávazný pracovní materiál, o jehož přijetí žádný orgán ČLK dosud nejednal a ani nerozhodl s tím, že je určen k veřejné diskusi o tom, zda by bylo vhodné, aby ČLK podobný Katalog pro potřeby svých členů v budoucnu vydala, popřípadě k dalším podnětům a připomínkám, jež se dané problematiky týkají. Dle názoru prvostupňového orgánu však ani toto účelové vložení textu do úvodu Katalogu nemění jeho charakter cenového doporučení sdružení podnikatelů z hlediska zákona. V následující verzi Katalogu, vložené na internetové stránky dne 12.10.2001, byl vypuštěn odstavec, z něhož bylo patrné, že jde o minimální doporučené ceny služeb (čímž se ceny v Katalogu uvedené staly zčásti cenami pevnými, zčásti cenami minimálními); vypuštěn byl i text, dle kterého by minimální cena měla být členy žalobce dodržována. Jak správní orgán uvedl, zachování textu vloženého dne 14.9.2001 nemění (z hlediska zákona) charakter Katalogu, jako výsledku rozhodnutí sdružení podnikatelů.

Navíc obsahuje nový text, z něhož jednoznačně vyplývá, že jde o materiál cíleně určený členům žalobce. Jak správní orgán dále uvedl, ještě dne 31.12.2001 ověřil na internetových stránkách žalobce, že Katalog byl stále k dispozici, a to jak ve verzi ze dne 25.7.2001 (ve znění ze dne 14.9.2001, tak i ve verzi ze dne 12.10.2001, a to včetně cen. Dále konstatoval, že ještě dne 15.11.2001 vyšel časopis ČLK Tempus Medicorum, v němž byly sice konkrétní služby ambulantní zdravotní péče uvedeny bez cen, avšak v úvodu zůstal zachován text, dle kterého „ceny výkonu by měly vycházet z ceny lékařské práce, kterou ČLK stanovila na 500,- Kč za hodinu“. Prvostupňový orgán tedy uzavřel, že rozhodnutí sdružení podnikatelů týkající se cen, včetně cenových doporučení ze strany sdružení podnikatelů, adresovaná členům sdružení (jakožto konkurentům v horizontální úrovni na trhu), mají protisoutěžní charakter a představují porušení zákona. Jejich smyslem je unifikovat chování členů sdružení z hlediska stanovení cen poté, co o nich bylo na úrovni sdružení diskutováno. Tento efekt nastává bez ohledu na závaznost rozhodnutí pro členy, neboť umožňuje členům sdružení identifikovat svou cenovou politiku s konkurencí. ~~Cenová doporučení rozhodnutí podnikatelů tak mohou mít na trhu účinek rovnocenný k dohodám o cenách, jsou-li publikována, či přímo adresována členům sdružení. Není přitom pochyb o tom, že mezi členy ČLK probíhá velmi účinná hospodářská soutěž.~~ Katalog vydaný na základě rozhodnutí sdružení podnikatelů (žalobce), poskytuje jeho adresátům konkrétní představu a návod, jakým způsobem a v jakých cenových relacích mají oceňovat své služby pro pacienty, za které od nich mohou žádat úhradu. Nebezpečnost pro soutěžní prostředí spočívá v tom, že rozhodování členů žalobce o výši ceny těchto služeb nevyplyvá z jejich samostatné a nezávislé úvahy, zohledňující jejich konkurenceschopnost na trhu, nýbrž je výsledkem ovlivnění ze strany sdružení. Pokud by se členové žalobce tímto dokumentem řídili, došlo by k narušení hospodářské soutěže (unifikaci cenové hladiny služeb) na horizontální úrovni mezi členy sdružení soutěžícími na trhu ambulantní zdravotní péče; přitom je třeba zohlednit i povinné členství v ČLK. Sjednocení cen služeb ambulantní zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění na úrovni doporučené minimální ceny by poškodilo též spotřebitele, neboť ti by nemohli získat tyto služby za ceny nižší, nežli minimální. Současně s tím správní orgán odmítl i argumentaci žalobce, dle které jen malá část jeho členů je privátními lékaři s tím, že všechny druhy zdravotnických zařízení (bez ohledu na charakter zřizovatele či provozovatele) působící na trhu ambulantní zdravotní péče soutěží o získání a udržení pacientů. Vyslovil současně názor, že výše ceny určované za služby ambulantní zdravotní péče hrazené přímo pacientem je jedním z kritérií, ovlivňujících rozhodnutí pacienta o výběru lékaře, a tedy o i výběru zdravotnického zařízení, u něhož bude odebírat služby ambulantní zdravotní péče (jak hrazené z veřejného zdravotního pojištění, tak i nehrazené); přitom lze předpokládat, že do budoucna bude toto kritérium nabývat na významu.

Na základě všech shora popsaných skutečností tedy prvostupňový orgán (v částech odůvodnění označených jako „Závěr“ a „Praxe v EU“) uzavřel, že rozhodnutí představenstva žalobce o doplnění „Katalogu nadstandardní péče“ o ceny služeb ambulantní zdravotní péče hrazené přímo pacienty, s jejich následným zveřejněním a rozesláním základním článkům je zakázaným a neplatným rozhodnutím sdružení podnikatelům ve smyslu § 3 odst. 1 a 2, písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže, které může vést k narušení hospodářské soutěže, probíhající v horizontální úrovni mezi členy sdružení – lékaři působícími na trhu služeb ambulantní zdravotní péče. Odkázal v této souvislosti též na rozhodovací praxi Evropského soudního dvora a Evropské komise.

Ve zbývající části odůvodnění prvostupňový orgán pojednal o důvodech, které ho vedly k výši uložené pokuty. Jak uvedl, zjištěné porušení zákona považuje za závažné, neboť bylo způsobilé narušit hospodářskou soutěž na relevantním trhu, který je významný a citlivý



na jakékoli protisoutěžní praktiky, přičemž důsledky se mohly projevit i v negativním dopadu na spotřebitele (pacienty). Předmětné rozhodnutí žalobce zahrnovalo vcelku rozsáhlé spektrum služeb, přičemž jako přitěžující okolnost lze považovat zjištění, že žalobce ještě v průběhu správního řízení ceny služeb do Katalogu dál doplňoval a rozšiřoval tak jejich počet, neboť svůj postup nepovažoval za porušení zákona. V průběhu správního řízení taktéž neustal v medializaci Katalogu, ani neodstranil z internetových stránek jeho verzi s cenami. Jakkoli zmiňovaná mediální kampaň neprobíhala po delší dobu, nelze přehlédnout, že se jednalo o kampaň intenzivní, ve snaze vstoupit co možná do nejširšího povědomí poskytovatelů daných služeb a připravit na ni i veřejnost. Při ukládání výše pokuty přihlédl správní orgán též k majetkovým poměrům žalobce, kdy zjistil, že pro rok 2002 žalobce počítá se základním příjmem z členských příspěvků ve výši cca 59.000.000,- Kč. Na základě těchto zjištění dospěl k závěru, že v rámci zákonné sazby vyplývající z ust. § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže (pokuta až do výše 10.000.000,- Kč nebo do výše 10 % z čistého obrátu dosaženého za poslední ukončený kalendářní rok) lze za přiměřenou považovat pokutu ve výši 450.000,- Kč. Prvostupňový orgán konečně v odůvodnění též popsal důvody, které ho vedly k vydání nápravného opatření (sub. výrok III).

Rozhodnutím žalovaného ze dne 17.2.2003, č.j. R 3/2002 byl, na základě § 59 odst. 2 správního řádu, ve spojení s § 61 odst. 2 a 3 správního řádu, změněn výrok 1. prvostupňového rozhodnutí tak, že popis nedovoleného jednání žalobce byl omezen na zveřejnění Katalogu formou jeho umístění na internetových stránkách žalobce dne 25.7.2001 a jeho rozeslání okresním sdružením ČLK dne 4.9.2001; právní kvalifikace tohoto jednání byla dále upřesněna jako porušení ust. § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Výrok 2. prvostupňového rozhodnutí byl žalovaným potvrzen. Ve smyslu modifikace vymezení protiprávního jednání byl dále výrok 3. prvostupňového rozhodnutí změněn tak, že byla zcela vypuštěna jeho část a); zbylá nápravná opatření, uložená žalobci ve smyslu § 23 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, uvedená pod body b), c) byla výrokem žalovaného upřesněna, při zachování jich původního účelu.

V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný především zopakoval závěry prvostupňového orgánu a námitky proti nim vznesené v rozkladu. Pokud jde o argumentaci žalobce, žalovaný především poukázal na skutečnost, že ust. § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže stanoví celkem tři samostatné protisoutěžní typy jednání, jež zákonodárce z legislativně technického hlediska označil (formou legislativní zkratky) jako „dohody“. Pojem „rozhodnutí sdružení soutěžitelů“ (jako jedna z forem dohody) je v zájmu efektivní ochrany hospodářské soutěže konzistentně vykládán široce a zahrnuje nejen rozhodnutí, dohody, pokyny, usnesení orgánů sdružení či opatření výkonných orgánů, ale také stanovy, vnitřní předpisy či návody na jednání. Nemusí se jednat ani o konsensus všech členů sdružení; postačí, je-li způsobilé nahradit jinak samostatné a nezávislé rozhodování soutěžitelů, mimo jiné i v otázkách cenových. V případě cenového doporučení (byť nevynutitelného a zevnitř sdružení nesankcionovatelného pro případ jeho nedodržení) jakoukoli formou stanovujícího ceny, za jaké má být nabízeno či poptáváno určité zboží nebo služba, adresováno členům sdružení, popřípadě i jiným soutěžitelům, jde o ~~doporučení~~ ~~ovlivňující jednotlivé soutěžitele na horizontální úrovni, jehož následkem může být i jejich~~ ~~kartelizace. Takové jednání je protisoutěžním již z tohoto důvodu, že členům sdružení~~ ~~umožňuje identifikovat cenovou politiku konkurentů a vycházet z ní při tvorbě vlastních cen.~~ Zvláště negativní účinek pak mají cenová doporučení sdružení soutěžitelů publikovaná ve

sdělovacích prostředcích, a to tím, že oslovují všechny soutěžitele na trhu daného zboží a současně spotřebitele mediálně připravují na zvýšení cen, ke kterému by jinak nemuselo dojít. O tento případ, dle názoru žalovaného, šlo i v případě uveřejnění Katalogu na internetových stránkách žalobce dne 25.7.2001. Jak již konstatoval prvostupňový orgán, součástí Katalogu bylo uvedení minimálních doporučených cen za jednotlivé služby ambulantní zdravotní péče, které mají být hrazeny přímo pacienty; jeho součástí byl i způsob kalkulace minimální doporučené ceny výkonu. Minimální cena měla být dodržována (s možností výjimek). K námitkám žalobce, kterými poukazyval na neúmyslnost takového počínání a na pouze informativní a pracovní povahu Katalogu, žalovaný uvedl, že v průběhu řízení před prvostupňovým orgánem bylo nepochybně zjištěno, že vznik Katalogu iniciovalo představenstvo žalobce. Z dikce úkolu uloženého na jeho zasedání ve dnech 11. až 12.5.2001 je patrné, že žalobce si byl vědom zákonem určených hranic pro vlastní možnou tvorbu cen u služeb nehrazených z veřejného pojištění. Představenstvo žalobce též na svých zasedáních průběžně kontrolovalo plnění úkolů v souvislosti se zpracováním Katalogu. V této souvislosti žalovaný upozornil, že i přímo z vyjádření žalobce vyplývá, že mu byla známa skutečnost, že Katalog byl zveřejněn na internetu; musel si být současně též vědom, v jakém znění byl Katalog veřejně dostupný. Žalovaný upozornil, že z pohledu zákona není (i přes skutečnosti výše uvedené) rozhodné, na základě jakého pokynu došlo ke zveřejnění ceníku, neboť rozhodující je pouze zjištění, že takové zveřejnění nastalo, tedy, že jednotlivým soutěžitelům byl Katalog nezpochybnitelným způsobem dán na vědomí. Protiprávní jednání žalobce tak v tomto případě nastalo v okamžiku zveřejnění Katalogu, ve smyslu výroku rozhodnutí žalovaného. Žalovaný dále uvedl, že námitku žalobce, dle které byl Katalog výslovně určen k dalšímu připomínkování, vyvrací výsledky šetření provedeného u Okresního sdružení ČLK v Brně dne 25.9.2001. Zde byl zajištěn dokument v kompletní verzi (včetně průvodního listu, anoncujícího, že ceny výkonů vychází z minimální ceny práce lékaře 500,- Kč za hodinu s tím, že minimální ceny mají být dodržovány), která je shodná s textem Katalogu uveřejněného dne 25.7.2001 na internetu. ~~Toto znění neobsahuje žádnou zmínku o tom, že je možné jej ještě dále připomínkovat.~~ Absenci tohoto údaje potvrdil fakticky i sám žalobce tím, že dne 13.9.2001 (v návaznosti na šetření prováděné prvostupňovým orgánem) doplnil Katalog o informaci, že jde pouze o nezávazný pracovní materiál. Konstrukce způsobu výpočtu minimální doporučené ceny výkonů, jež měla být členy žalobce dodržována, stejně jako navržené ceny výkonů, Katalog v této verzi i nadále obsahoval. V této souvislosti žalovaný upozornil, že i za situace, kdy by Katalog s cenami služeb rozesílaný adresně všem základním článkům žalobce obsahoval text, z něhož by bylo lze dovést skutečnost, že jde o text toliko pracovní, nic by to na způsobnosti Katalogu ovlivnit cenotvorbu jednotlivých soutěžitelů - členů sdružení ničeho nezměnilo. Výše již zmiňovaný text Katalogu popírá tvrzení žalobce, že neměl v úmyslu prostřednictvím jeho zveřejnění ovlivňovat své členy při tvorbě ceny, když způsob výpočtu minimální doporučené ceny byl v Katalogu vědomě ponechán. Zveřejněný Katalog byl navíc dále doplňován a rozesílán prostřednictvím elektronické pošty všem okresním sdružení lékařů ČLK. Ještě dne 31.12.2001 pak byl na internetových stránkách žalobce k dispozici v obou verzích. V případě námitek žalobce, směřujících k posouzení povahy daného relevantního trhu, žalovaný připustil, že převážná část služeb ambulantní zdravotní péče je skutečně hrazena z veřejného zdravotního pojištění. Dle jeho názoru však tento stav neopravňuje profesní sdružení ke sjednocování cen na trhu služeb z veřejného zdravotního pojištění nehrazených, neboť mezi lékaři na tomto trhu existuje velmi účinná soutěž, o čemž existuje dostatek praktických poznatků. V tomto smyslu vzal tedy za prokázané, že ceny služeb ambulantní zdravotní péče hrazených přímo pacientem mohou ovlivnit rozhodování pacienta o výběru lékaře. Jakkoli nebylo prokázáno, že by v důsledku jednání žalobce k narušení hospodářské soutěže došlo, pro závěr o porušení ust. § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže postačí i jen prokázání potenciality



narušení hospodářské soutěže. Pokud se týká další námitky žalobce, dle které mu postupem prvostupňového orgánu bylo upřeno právo vyjádřit se k podkladu rozhodnutí, konkrétně ke zjištění, že ještě dne 31.12.2001 byly na jeho webových stránkách k dispozici obě verze Katalogu, ani tomuto tvrzení žalovaný nepřisvědčil. Uvedl, že prvostupňový orgán si pouze před vydáním svého rozhodnutí ověřil, zda dokument, jenž má založen ve spise a jenž slouží jako důkaz protiprávního jednání žalobce, je nadále veřejně přístupným. Dle jeho názoru tedy nejde o opatření nového důkazu, se kterým by musel být účastník řízení obligatorně seznamován. Pokud jde o posouzení, zda jednání žalobce lze považovat za porušení ust. § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, žalovaný na základě uvedených skutečností dospěl k názoru, že závěrům prvostupňového orgánu nelze principiálně ničeho vytknout. Z výsledků provedeného šetření lze vzít za prokázané, že na daném relevantním trhu sice nedošlo ke sjednocení cenové politiky jednotlivých soutěžitelů, hospodářská soutěž mezi nimi však přinejmenším mohla být omezena, když jednotlivé subjekty mohly předem jednoznačně předkládat soutěžní chování svých konkurentů. Existuje též riziko, že spotřebitelům (pacientům) se mohlo dostat jen omezené možnosti vybrat si nabídku lékaře s nižší než dohodnutou minimální cenou, neboť všichni lékaři byli navrhovanými cenami přinejmenším ovlivněni. Žalovaný se konečně v odůvodnění podrobně zabýval též otázkou uložené sankce, respektive její výše. S ohledem na argumentaci použitou v rozkladu žalovaný v tomto směru doplnil dokazování, přičemž o nových skutkových zjištěních podrobně pojednal. Vzal za prokázané, že členské příspěvky žalobce (které tvoří rozhodující část jeho příjmů) činily v roce 2000, 48.215.000,- Kč; předpokládané příjmy z členských příspěvků v roce 2002 představují částku 58.898.500,- Kč. Dle jeho zjištění výsledek hospodaření žalobce ke dni 31.12.2001 vykazoval kladný hospodářský výsledek ve výši 5.268.000,- Kč. Pro rok 2002 lze předpokládat (s ohledem na predikovanou výši členských příspěvků ve výši cca 55.000.000,- Kč) přinejmenším nezhoršení finanční situace žalobce. Na základě těchto skutečností tedy uzavřel, že zaplacením pokuty ve výši 450.000,- Kč nemůže být ohroženo plnění poslání žalobce, jakožto profesní komory, zřízené na základě zákona. Z hlediska zákonných kritérií pak pokutu označil za přiměřenou a sledující především preventivní funkci.

Jak již bylo uvedeno, žalobce se včas podanou žalobou domáhal zrušení obou shora popsaných správních rozhodnutí. V návrhu na zahájení řízení především namítl porušení ust. § 33 odst. 2 správního řádu, a to v souvislosti se zjištěním konstatovaným v odůvodnění obou rozhodnutí, dle kterých měly být ještě dne 31.12.2001 na internetových stránkách žalobce přístupné dvě verze Katalogu i s cenami. Kdo a jakým způsobem měl tuto skutečnost ověřit však v odůvodnění nebylo uvedeno. Dle názoru žalobce se jedná o nový důkaz – podklad pro rozhodnutí, který byl při vydání rozhodnutí vzat v potaz. Technické řešení internetových stránek umožňuje nahlédnout i na neaktuální (původní) znění jejich obsahu a žalobce tedy měl relevantní důvod seznámit se způsobem, jaký byl tento důkaz získán a měl rovněž právo se k tomuto podkladu pro rozhodnutí, ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu, vyjádřit. Citované ustanovení zákona porušil i sám žalovaný, který, v rámci rozkladového řízení, doplňoval dokazování o další podklady. Připisem ze dne 20.1.2003 vyzval žalobce, aby se (v případě zájmu) osobně k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění vyjádřil s tím, že tak může učinit dne 23.1.2003 v době od 10.00 hodin v budově Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Tento přípis však byl právnímu zástupci žalobce doručen až dne 23.1.2003 ve 13.30 hodin, tedy tři a půl hodiny po stanovené době. Na tomto oprávnění účastníka řízení nic nemění ani skutečnost, že šlo o podklady, které mu sám zaslal. Z ust. § 33 odst. 2 správního řádu vyplývá právo účastníka vyjádřit se nejen k podkladům pro rozhodnutí, ale navrhnout případně i další podklady, tedy učinit jakési končené vyjádření k věci, pokud bylo ve druhém

stupni dokazování doplněno. Dle názoru žalobce byla celá věc nesprávně posouzena též po právní stránce. Předmětný Katalog byl vždy jen pracovním materiálem určeným k odborné diskusi, který sledoval vytipování těch tipů služeb, které je lékař (na základě platné legislativy) skutečně oprávněn nabídnout pacientovi a dohodnout se s ním na přiměřené ceně. Otázka doporučení cen těchto služeb nebyla v daném případě vůbec významná. Pokud byl tento pracovní materiál doplněn též o doporučené ceny některých služeb, nešlo ani v této podobě o dokument, který by byl žalobcem (resp. jeho orgánem) schválen či doporučen k používání. Došlo-li ke zveřejnění tohoto informativního materiálu na webových stránkách žalobce, stalo se tak pouze v důsledku technického a organizačního nedopatření; příslušný pracovník zde opomněl výslovně uvést, že jde pouze o konspekt určený k dalšímu připomínkování. Žalobce dále poukázal na skutečnost, že dne 15.12.2001 jeho představenstvo jednomyslně přijalo Katalog v podobě bez cen, a to zcela dobrovolně, neboť řízení před prvostupňovým orgánem nebylo dosud ukončeno. Dle názoru žalobce mu tedy sankce byla uložena nikoli za rozhodnutí, či za dohodu o cenách, popřípadě za jednání ve vzájemné shodě, ale pouze za úvahu, která až do doby ukončení správního řízení nebyla realizována. K žádné dohodě mezi soutěžiteli nemohlo dojít již proto, že žalobce není v postavení soutěžitele. Taktéž žádné rozhodnutí sdružení soutěžitelů nemohlo být shledáno již proto, že rozhodnutím ze dne 15.12.2001 bylo představenstvem žalobce rozhodnuto o zveřejnění Katalogu bez uvedení cen. Za zcela nesprávný označil žalobce dále závěr obou správních orgánů, dle kterého by doporučené ceny, uvedené v pracovním materiálu, byly způsobilé narušit soutěž lékařů na trhu ambulantní zdravotní péče. S ohledem na regulaci sítě smluvních zdravotnických zařízení v ČR v podstatně žádná soutěž ambulantních lékařů o pacienty neexistuje. Podíl služeb, které nejsou hrazeny z veřejného zdravotního pojištění (a které tak lze nabízet za úhradu), je zcela marginální a jejich poskytování (popř. úhrada za ně) nemůže být při úvaze pacienta o volně zdravotnického zařízení vůbec rozhodující. Úvaha, že si pacient bude soukromé lékaře vybírat dle výše cen dohodnutých služeb nehraných ze zdravotního pojištění označil žalobce za absurdní. Z těchto důvodů, tedy, dle jeho názoru, nemohlo dojít k porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Žalobou je konečně namítána neúměrnost uložené sankce, tedy porušení kritérií stanovených zákonem o ochraně hospodářské soutěže v § 22 odst. 2. Dle citovaného ustanovení má úřad při rozhodování o výši pokuty přihlídnout zejména k závažnosti, případnému opakování a délce porušování zákona. Pokud by skutečně k porušení zákona došlo (což žalobce odmítá) doba trvání takového jednání zde byla naprosto minimální. Navíc žalobce, okamžitě po zjištění stanoviska prvostupňového orgánu, ceny z Katalogu odstranil, byť k takovému kroku nebyl do doby pravomocného skončení správního řízení povinen. V této souvislosti žalobce uvedl, že, dle jeho přesvědčení, dne 31.12.2001 již ceny nebyly součástí Katalogu zveřejněného na internetu, neboť již dříve dal příslušnému pracovníkovi pokyn, aby webové stránky v tomto smyslu upravil. Pokud se snad z nějakých důvodů toto opatření nepodařilo realizovat, žalobce by se k těmto okolnostem rád vyjádřil, pokud by k tomu dostal možnost, ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu. V rámci provedeného dokazování nebylo taktéž prokázáno, že by se orientačními cenami řídil byť jen jediný lékař či pacient a nelze tedy hovořit o tom, že by šlo o jednání jakkoli nebezpečné z hlediska možného ohrožení hospodářské soutěže. Dokazováním bylo naopak zjištěno, že dočasné zveřejnění orientačních cen na internetových stránkách nepřineslo pro proces tvorby cen těchto služeb žádný regulační (tedy z pohledu hospodářské soutěže škodlivý) prvek. Tato skutečnost přitom nebyla, dle názoru žalobce, dostatečně zohledněna při rozhodování o výši pokuty. Žalobce dále uvedl, že oba správní orgány nepřihlíděly k jeho specifickému postavení, tedy k tomu, že je profesní komorou, zřízenou přímo zákonem, a to spolu s odpovídajícími povinnostmi. Nebyla dostatečně zohledněna skutečnost, že pro centrum ČLK, z jehož rozpočtu by případná pokuta byla

hrazena, je určeno pouze 40,37 % příjmů žalobce. V této souvislosti vyjádřil názor, že ke splnění účelu správního řízení, pokud by skutečně bylo postaveno najisto, že žalobce zákon o ochraně hospodářské soutěže porušil, by naprosto stačilo realizovat nápravná opatření uvedená pod bodem 3. výroku druhostupňového rozhodnutí. Nebylo proto nutno ukládat žalobci citelnou sankci, a to i s přihlédnutím k jeho specifickému postavení, jak bylo již konstatováno. S ohledem na tuto skutečnost proto žalobce navrhl, aby soud, za použití ust. § 78 odst. 2 soudního řádu správního (dále jen s.ř.s.), pokud pro nezákonnost napadená rozhodnutí nezruší, rozhodl alespoň od upuštění od sankce, respektive o jejím podstatném snížení. Poukázal přitom na skutečnost, že k možnému deliktnímu jednání došlo poprvé, doba tohoto jednání byla minimální, s nicotnými důsledky pro hospodářskou soutěž a v neposlední řadě též bylo od předmětného jednání okamžitě a dobrovolně upuštěno.

Žalovaný ve svém vyjádření k věci ze dne 9.6.2003 podrobně zopakoval důvody, které ho vedly k vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Pokud jde o namítaná procesní pochybení, žalovaný, nad rámec již dříve uvedeného, konstatoval, že na zákonnost správního rozhodnutí nemá procesní pochybení vliv, jestliže provedený důkaz, se kterým nebyl účastník řízení seznámen, pouze potvrdil již dříve existující, na základě řádně provedeného dokazování a respektování práv účastníka řízení, zjištěný stav věci. V projednávané věci bylo po vydání prvostupňového rozhodnutí, na základě námitek žalobce uplatněných v rozkladu, doplněno dokazování, které sestávalo výhradně z dokumentů zaslaných samotným žalobcem. Tyto dokumenty pouze potvrdily již dříve dokazováním zjištěný skutkový stav věci a tedy i za situace, kdy by žalobci nebylo umožněno osobně se k podkladům pro rozhodnutí vyjádřit, nemůže jít o důvod nezákonnosti meritorního správního rozhodnutí. Žalobce byl o možnosti seznámení se s podklady pro rozhodnutí a vyjádření se k nim uvědomněn. Pokud trval na využití tohoto práva, mohl žalovaného na skutečnost pozdního doručení předmětného přípisu upozornit. Žalovaný totiž napadené rozhodnutí vydal až po uplynutí třítýdenní lhůty, která by nepochybně poskytla žalobci přiměřený časový prostor pro realizaci jeho práva, vyplývajícího z § 33 odst. 2 správního řádu. Pokud jde dále o žalobcem rozporovanou aplikovatelnost § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže na projednávanou věc, žalovaný podrobně zopakoval své právní závěry týkající se této otázky ve shodě s tím, jak byly již konstatovány výše. Konečně k otázce přiměřenosti uložené sankce žalovaný upozornil, že v odůvodnění svého rozhodnutí velmi podrobně popsal, které okolnosti považoval v této souvislosti za relevantní. Nad rámec již uvedených skutečností uvedl, že zjištěné jednání žalobce spadá, z hlediska možných dopadů na hospodářskou soutěž, do kategorie nejzávažnějších protisoutěžních deliktů. Uložená pokuta se nachází při spodní hranici zákonného limitu a zohledňuje spíše funkci preventivní, nikoli represivní. Na základě skutečností zjištěných v rámci správního řízení nemůže pro žalobce ani představovat hrozbu nemožnosti plnění jeho zákonem uloženého poslání. Pokud jde o vyjádření procesního stanoviska, žalovaný označil žalobu za nedůvodnou a navrhl proto, aby byla soudem zamítnuta.

Na vyjádření žalovaného zareagoval žalobce replikou doručenou soudu dne 7.8.2003. Zda především opětovně vyjádřil názor, že ověření přítomnosti Katalogu na jeho webových stránkách dne 31.12.2001 bylo opatřením nového důkazu, neboť z této skutečnosti bylo při rozhodování ve věci vycházeno. Pokud snad žalovaný připouští, že k procesnímu pochybení v tomto směru sice došlo, avšak nemohlo mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí, zůstává tento závěr bez bližšího odůvodnění. Taktéž v případě seznámení se s podklady před vydáním druhostupňového rozhodnutí žalobce namítl neudržitelnost závěrů žalovaného. Dle jeho

názoru není rozhodné, zda účastník správního řízení na porušení svého práva správní orgán upozornil, neboť je věcí správního orgánu, vést řízení zákonným způsobem. Na skutečnost, že k porušení procesního předpisu došlo, nemůže mít žádný vliv ani fakt, že samotné rozhodnutí bylo vydáno až o tři týdny později. V této souvislosti žalobce poznamenal, že i kdyby jeho zástupci byl termín možného seznámení znám dva dny předem, jednalo by se o lhůtu, která by neumožnila faktické naplnění požadavků vyplývajících z § 33 odst. 2 správního řádu. Ve zbytku této repliky žalobce v zásadě zopakoval vytýkané důvody nezákonnosti obou správních rozhodnutí, jak byly již popsány výše.

Soud si od žalovaného vyžádal též předložení kompletního spisového materiálu k věci se vztahujícího. S ohledem na jeho obsáhlost a s přihlédnutím k charakteru žalobních námitek, které výlučně směřují k právnímu posouzení věci, či odlišné interpretaci provedených skutkových zjištění, považuje soud za nadbytečné na tomto místě podrobněji o obsahu správního spisu referovat. Sluší nicméně uvést, že v předloženém spisovém materiálu se nachází všechny listinné důkazy, na které se obě správní rozhodnutí odvolávají, a to včetně verze Katalogu ze dne 31.12.2001, jakožto jediného důkazu, jehož existence a vypovídací schopnost je mezi účastníky sporná. Tento soubor listin (čl. 572 až 581 správního spisu) je označen jako „Katalog dohodnutých služeb hrazených přímo nemocným v rámci ambulantní péče“ a dle výpisu byl dne 31.12.2001 stažen z internetové stránky <http://www.lkcr.cz/aa.asp?id=885>. Obsah těchto listin koresponduje s tím, jak je popsán v prvostupňovém rozhodnutí. Zvláště je třeba zmínit též obsah rozkladu podaného žalobcem proti prvostupňovému rozhodnutí (čl. 622 až 639 správního spisu), který je podstatný pro posouzení přijatelnosti žaloby, ve smyslu § 5 s.ř.s. Z obsahu podaného rozkladu vyplývá, že žalobce v něm uplatnil v zásadě stejné skutečnosti, jako v žalobě podané u soudu.

Krajský soud v Brně přezkoumal žalobou napadená správní rozhodnutí, jakož i řízení předcházející jejich vydání, a to v rozsahu jejich napadení žalobou (§ 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s., § 75 odst. 2, věta první s.ř.s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání, když s tímto postupem oba účastníci řízení vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 s.ř.s.).

Žaloba není důvodná.

Ust. § 33 odst. 2 správního řádu, které dává účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí i ke způsobu jejich zjištění a možnost navrhnout doplnění dokazování, směřuje nepochybně k naplnění jedné ze základních zásad správního řízení, vyjádřené v ust. § 3 odst. 4, větě první správního řádu a § 32 správního řádu, kterou je povinnost správního orgánu rozhodovat na základě spolehlivě zjištěného stavu věci. Zároveň je v tomto ustanovení obsažen požadavek na efektivní ochranu práv a zájmů účastníků řízení, vyjádřený v obecné rovině v § 3 odst. 2, větě první správního řádu. Při posouzení, zda byly v konkrétní věci dodrženy procesní podmínky vyplývající z § 33 odst. 2 správního řádu se proto nelze spokojit s ověřením mechanické aplikace tohoto ustanovení (tedy s ověřením existence příslušného opatření správního orgánu ve vztahu k účastníkovi řízení, nýbrž je vždy nutné posoudit, zda konkrétním postupem správního orgánu nedošlo k právně relevantnímu omezení základních zásad správního řízení, jak byly konstatovány výše.

Pokud jde o namítané porušení ust. § 33 odst. 2 správního řádu, ve vztahu k ověření dostupnosti Katalogu s uvedením cen na webových stránkách žalobce dne 31.12.2001, zde soud, ve shodě s argumentací žalovaného uvedenou v odůvodnění jeho rozhodnutí i ve vyjádření k žalobě, porušení procesních práv žalobce neshledává. Dle názoru soudu se

v tomto případě skutečně nejednalo o opatření nového podkladu pro rozhodnutí, nýbrž pouze o ověření relevantnosti dříve již provedeného důkazu, se kterým měl žalobce možnost se již dříve seznámit. Nelze taktéž přehlédnout, že žalobce nevyklučuje možnost, že ještě dne 31.12.2001 byl zmiňovaný dokument na jeho webových stránkách přístupný (resp. „vyvolatelný“); dožaduje se pouze práva na seznámení se se způsobem, jakým byla tato skutečnost zjištěna a práva na vyjádření se k tomuto zjištění. Argumentace žalobce tedy nepopírá skutkový stav věci, jak byl již dříve zjištěn a následně ověřen prvostupňovým orgánem; v žalobě je namítáno nedodržení procesních pravidel stanovených (mimo jiné) k ochraně práv účastníka správního řízení, nikoli však samotné porušení těchto práv.

Poněkud jiná situace je v případě námítky žalobce, kterou poukazoval na porušení stejného ustanovení správního řádu v řízení před žalovaným. Zde, s ohledem na výše popsany skutkový stav věci i nesporná tvrzení obou účastníků, nelze mít pochyby o tom, že upozornění žalovaného na možnost žalobce využít práv vyplývajících z ust. § 33 odst. 2 správního řádu, neumožnilo žalobci efektivně těchto práv využít. Lze v tomto směru zcela přisvědčit názoru žalobce, že za zákonnost prováděného správního řízení odpovídá správní orgán a že není povinností účastníka správního řízení vyzývat rozhodující orgán k odstranění procesních vad, resp. jejich důsledků. Soud, shodně se žalobcem, zastává názor, že k efektivnímu prostudování spisového materiálu, ve smyslu ust. § 33 odst. 2 správního řádu, nemohla v dané věci postačit lhůta stanovená v délce několika málo dní či dokonce několika hodin od doručení příslušné výzvy. Lze tedy bez dalšího konstatovat, že v řízení před druhostupňovým správním orgánem došlo k porušení ust. § 33 odst. 2 správního řádu, kdy přípis upozorňující žalobce na možnost využití tohoto procesního oprávnění neposkytoval dostatečnou lhůtu k jeho reálnému využití.

Výše uvedený závěr nicméně nutně neimplikuje závěr o nezákonnosti správního rozhodnutí, kterým bylo řízení stížené touto vadou zakončeno. Jak totiž vyplývá z ust. § 67 odst. 1 písm. c) s.ř.s. důvodem pro zrušení správního rozhodnutí je pouze taková vada řízení, která představuje podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohla-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. V projednávané věci má soud za to, že předmětné procesní pochybení žalovaného nevyvolává nutně nezákonnost jím následně vydaného rozhodnutí. Žalobce totiž ani v tomto případě netvrdí, jakými konkrétním způsobem se zjištěné porušení procesního předpisu dotklo jeho subjektivních práv. Z obsahu žaloby (ani z podané repliky), nevyplývá, že by žalobce chtěl konkrétně rozporovat některý z důkazů provedených v řízení před žalovaným, případně, že by chtěl skutkový stav věci doplnit provedením konkrétního důkazu. Nelze taktéž přehlédnout, že žalobce nerozporuje tvrzení žalovaného, dle kterého doplnění dokazování spočívalo toliko v provedení listinných důkazů předložených žalobcem, které pouze potvrdily již na základě přešlého dokazování zjištěný skutkový stav věci. Jak již bylo uvedeno, nelze nic vytknout názoru žalobce, že nebylo jeho povinností upozorňovat správní orgán na jeho pochybení při vedení správního řízení, na straně druhé však lze již stěží akceptovat situaci, kdy by si žalobce byl takového konkrétního pochybení ze strany žalovaného vědom, včetně důsledků pro něj z toho plynoucích, přičemž by na takovou situaci nikterak nezareagoval. Tato indolence účastníka správního řízení je (v rovině obecné) nejen neslučitelná s požadavkem ust. § 3 odst. 2, věty první správního řádu, které v řízení předpokládá účinnost mezi účastníky řízení a správním orgánem, ale v dané věci též nutně nastoluje otázku, zda žalobce s tímto pochybením skutečně spojuje zásah do sféry svých subjektivních práv, či zda se toliko jedná o účelové vyhledávání procesních vad, v úmyslu zvrátit výsledek správního řízení. Dle názoru soudu (empiricky podpořeného jeho

rozhodovací činností) lze po účastníkovi řízení spravedlivě požadovat, aby na procesní pochybení tohoto typu vůči správnímu orgánu reagoval a dožadoval se nápravy stavu, který považuje pro sebe za poškozující. Jestliže tak žalobce v dané věci neučinil a daného procesního pochybení se dovolává až v řízení před soudem, soud jeho argumentaci nemůže přijmout, neboť ji považuje za ryze účelovou a bez další návaznosti na konkrétní porušení veřejných subjektivních práv (§ 2 s.ř.s.). Pro úplnost v této souvislosti soud dodává, že v rámci správního soudnictví je soudní ochrana poskytována toliko veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob, tedy hmotným právům, které mají svůj původ v právu veřejném. Porušení procesních práv, bez dalších konsekvencí ve vztahu k zákonnosti následně vydaného meritorního rozhodnutí, soudní ochraně nepodléhá.

Další skupina žalobních námitek směřuje proti způsobu, jakým oba správní orgány vyhodnotily jednání žalobce z hlediska jeho dopadu na hospodářskou soutěž.

Žalobce především namítá, že jej není možné považovat za soutěžitele. Tento názor není správný, a to s ohledem na legální definici tohoto pojmu, uvedenou v § 2 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Soutěžiteli se podle tohoto zákona se rozumí fyzické a právnické osoby, jejich sdružení, sdružení těchto sdružení a jiné formy seskupování, a to i v případě, že tato sdružení a seskupení nejsou právnickými osobami, pokud se účastní hospodářské soutěže, nebo jí mohou svou činností ovlivňovat, i když nejsou podnikateli. Jak patrně pojem „soutěžitel“ je legislativní zkratkou pro prakticky jakékoli subjekty (dokonce i non subjekty), které se (alespoň nepřímo) účastní hospodářské soutěže. Není pochyb o tom, že na daném relevantním trhu (podrobně o této otázce viz dále) lze žalobce považovat za sdružení soutěžitelů (lékařů - poskytovatelů ambulantní zdravotnické péče), které (byť samo není podnikatelem) může svou činností hospodářskou soutěž ovlivňovat. Z uvedeného je zřejmé, že tuto žalobní námitku lze bez dalšího odmítnout jako za zcela nedůvodnou.

Žalobce dále (stejně jako v průběhu správního řízení) zdůrazňuje, že nevydal žádné rozhodnutí, ve smyslu doporučených cen služeb hrazených přímo nemocným v rámci ambulantní péče, kdy především namítá, že podstatou vypracování Katalogu, bylo pouze vymezení služeb, které mohou být, dle dohody mezi lékařem a pacientem, dány pacientovi k úhradě. Dalším argumentem na podoboru této žalobní námítce je tvrzení, že předmětný Katalog byl toliko pracovním materiálem, určeným k další diskusi s lékařskou i obecnou veřejností, kdy navíc k jeho zveřejnění došlo nedopatřením, nikoli tedy na základě pokynu představenstva žalobce. K této argumentaci je především nutno uvést, že základ protisoutěžního jednání ve formě dohod narušující hospodářskou soutěž je v § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže stanoven ex lege, bez nutnosti splnění jakýchkoli dalších podmínek. Pro posouzení, zda určitým jednáním soutěžitele (sdružení soutěžitelů) došlo k narušení hospodářské soutěže ve smyslu části první hlavy druhé zákona o ochraně hospodářské soutěže je proto otázka subjektivního postoje jednajícího k možným následkům takového jednání bezpředmětná. Není tedy podstatné, zda vznik protiprávního stavu byl vyvolán úmyslně či z nedbalosti, či zda se snad jednalo o exces některé z jeho organizačních složek či členů; podstatné je, zda se důsledky takového jednání projeví navenek, tedy ve vztahu k jiným soutěžitelům, popřípadě k soutěžitelům sdruženým v rámci jednajícího subjektu či spotřebitelům, a zda toto jednání mohlo alespoň potencionálně narušit hospodářskou soutěž. V projednávané věci adresáti Katalogu nepochybně předpokládali, že jeho původcem je představenstvo žalobce a neměli pochybnosti o legitimitě tohoto jednání (nejednalo se tedy o případ zjevné inkompetence jednajícího).



Z pohledu posuzované věci tedy není podstatné, s jakým úmyslem žalobce (jeho představenstvo) přistoupil k vypracování Katalogu, ani důvody, které (ad eventum) způsobily jeho nežádoucí zveřejnění. Pokud tedy oba správní orgány vzaly za prokázané, že žalobce na svých webových stránkách zveřejnil dne 25.7.2001 Katalog obsahující ceny vybraných služeb ambulantní zdravotní péče hrazených přímo pacienty, které následně (v novější verzi, avšak stále s uvedením cen) rozeslal všem okresním sdružením lékařů ČLK (tato objektivní zjištění žaloba nerozporuje), nelze jejich závěru o existenci rozhodnutí sdružení soutěžitelů (respektive - ve smyslu legislativní zkratky – dohody soutěžitelů) ničeho vytknout. I v tomto případě je tedy podstatné, že Katalog se, pro členy žalobce i pro obecnou veřejnost, stal volně dostupným, přičemž současně neexistovaly objektivní důvody, které by zpochybňovaly předpoklad, že jde o oficiální stanovisko žalobce.

Sluší na tomto místě poznamenat, že výklad pojmu „rozhodnutí sdružení soutěžitelů“, jak je podáván zejména v odůvodnění rozhodnutí žalovaného, plně koresponduje s aktuální judikaturou Evropského soudního dvora. Za rozhodnutí v tomto smyslu je tedy možno považovat i jakékoli pokyny či jiná opatření výkonných orgánů sdružení, které jsou způsobilé nahradit (byť i jen ve formě návodu) jinak samostatné a nezávislé rozhodování jeho členů – soutěžitelů. Jak již bylo výše uvedeno, z hlediska soutěžního práva přitom není podstatné, zda výkonný orgán tyto důsledky zamýšlel, což platí i pro okolnosti jejich zveřejnění. Skutečnost, že Katalog včetně cen je výsledkem konsensu představenstva žalobce a že byl minimálně po dobu několika měsíců (nejpozději od 13.9.2001) s vědomím žalobce umístěn na jeho webových stránkách a rozeslán i jednotlivým organizačním složkám, je postačující pro závěr o existenci „rozhodnutí sdružení soutěžitelů“ ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

V rámci této skupiny žalobních námitek zbývá posoudit, zda zveřejnění Katalogu ve verzi s cenami (které, jak již bylo opakovaně konstatováno, lze považovat za „rozhodnutí sdružení soutěžitelů“) mohlo skutečně vést k narušení hospodářské soutěže; naplnění této podmínky je pro závěr o existenci dohody narušující hospodářskou soutěž, ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže nezbytné. Zde je nutno především uvést, že žalovaný (a obdobně orgán prvostupňový) uvedení cen (resp. způsobu jejich tvorby) v Katalogu označil za cenové doporučení, které (jakkoli bylo nezávazné a nevyjadřovalo nutně konsensus všech členů sdružení) bylo adresováno členům sdružení a svou povahou jim umožnilo identifikovat cenou politiku konkurentů a vycházet z ní při tvorbě vlastních cen. Vzhledem k tomu, že tento názor považuje soud, v rovině obecné, za udržitelný a s přihlédnutím ke skutečnosti, že žaloba tento konkrétní závěr nenapadá, lze se soustředit (v intencích žaloby) pouze na posouzení, zda, s ohledem na zvláštnost daného relevantního trhu, mohlo v důsledku tohoto doporučení dojít reálně k ohrožení hospodářské soutěže. Sluší na tomto místě připomenout, že za protisoutěžní je považováno i jen ohrožení hospodářské soutěže (nikoli až její narušení) a je tedy bezpředmětné reagovat na námitky žalobce, kterými poukazoval na skutečnost, že provedeným dokazováním nebylo zjištěno, že by se s cenami Katalogu jakýkoliv poskytovatel ambulantní zdravotnické péče či pacient řídili.

Z odůvodnění obou správních rozhodnutí (a zejména pak z odůvodnění rozhodnutí prvostupňového - viz str. 22) je zřejmé, že potencionální ohrožení hospodářské soutěže na trhu služeb ambulantní zdravotní péče spočívalo v hrozbě nivelizace cen, za které by tyto služby byly poskytovateli nabízeny. Důsledkem by pak byla deformace vztahů mezi

jednotlivými soutěžiteli (poskytovateli zdravotnické péče), kdy by bylo, eliminováno jedno z kritérií (cena účtované služby), které ovlivňuje rozhodnutí „spotřebitele“ (pacienta) o výběru konkrétního lékaře (a tedy i zdravotnického zařízení), u něhož bude tyto služby odebrat; druhým důsledkem by pak bylo poškozování spotřebitelů, kteří by nemohli předmětné služby získávat za ceny nižší, nežli minimální.

Pokud se týká závěru prvně zmiňovaného, soud jej považuje za neudržitelný, a to z důvodů, na které je poukazováno žalobou. Žalobce totiž proti těmto závěrům brojí tvrzením, že zcela rozhodující část zdravotní péče poskytované v České republice pacientům je hrazena z veřejného zdravotního pojištění, přičemž služby, které lze pacientovi nabídnout za úhradu, jsou zcela okrajové a jejich poskytování, popřípadě úhrada za ně, nemůže být pro pacienta při úvaze, jaké zdravotnické zařízení si zvolí, vůbec rozhodující. Tento právní názor žalobce je nicméně ještě vhodné doplnit následujícím způsobem.

Lidské zdraví je obecně považováno za zcela specifickou hodnotu, kterou nelze považovat za tržní statek (*res extra commercium*). Přístup „spotřebitelů“ (pacientů) ke zdravotnickým službám proto nemůže být ponechán jen na působení tržních mechanismů a je proto (zejména v kontinentální Evropě) ze strany státu výrazně reglementován. Důvodem těchto zásahů je nejen princip solidarity, směřující k odstranění překážek v přístupu k těmto službám z důvodu majetkové nerovnosti, ale též snaha předcházet tzv. „tržním selháním“. Z řady důvodů, které jsou potencionálními zdroji tržních selhání lze (pro potřeby dané věci), zmínit především potlačení ziskovosti u nabízených služeb, omezený počet jejich poskytovatelů (otázka geografické a časové dostupnosti, zejména u specializovaných oborů) a informační nerovnováhu mezi poskytovateli služeb a jejich „spotřebiteli“, ve spojení s nejistotou, pokud jde o efekt poskytované služby (pacient se nachází do značné míry v submisivním postavení, není schopen dostatečně indikovat své potřeby a způsoby jejich uspokojení, není plně schopen objektivního zhodnocení výsledků poskytnuté péče apod.). Odhlédneme-li od důvodu prvně zmiňovaného (o kterém bude pojednáno dále) a bude-li na věc dále nahlédnuto z pohledu „spotřebitele“ (pacienta), je evidentní, že jeho rozhodování o výběru konkrétního poskytovatele zdravotní péče nebude odpovídat obvyklému tržnímu chování, kde zásadní roli hraje cena nabízené služby. Jak bylo již výše naznačeno, při rozhodování „spotřebitele“ bude při výběru konkrétního poskytovatele zdravotní péče hrát roli především vztah důvěry (založený zejména na subjektivním hodnocení kvality poskytovaných, resp. nabízených služeb), dostupnost těchto služeb, otázka naléhavosti uspokojení určité zdravotní potřeby, apod. Z ekonomického hlediska je tento stav označován za „cenově neelastickou poptávku“; jde o situaci, kdy při zvýšení/snížení ceny za nabízené služby nedochází k proporcionalně odpovídajícímu úbytku/zvýšení poptávky po ní. Tuto značně odlišnou a do značné míry i determinující charakteristiku daného relevantního trhu oba správní orgány ve svých úvahách zcela pominuly; pro posouzení možných důsledků jednání žalobce na hospodářskou soutěž v daném segmentu jde však o otázku zásadní povahy.

V dané souvislosti je nutné dále uvést, že oba správní orgány též nedostatečným způsobem přistoupily k posouzení otázky, jaký podíl na trhu služeb ambulantní zdravotní péče představuje tzv. „přímé financování“ tedy segment zdravotnických služeb, které jsou (resp. mohou být) poskytovány pacientům za úplatu. Přestože soud nedisponuje v tomto směru zcela přesnými údaji, z veřejně přístupných zdrojů publikovaných Ústavem zdravotnických informací a statistiky ČR ([www.uzis.cz](http://www.uzis.cz)) se lze pro rok 2001 dobrat

následujících údajů. Celkové výdaje ve zdravotnictví<sup>1</sup> činily cca 158.806.000.000,- Kč, což představuje cca 15.437,- Kč na obyvatele. Přímé (soukromé) výdaje se na této částce podílely částkou ve výši cca 13.711.000.000,- Kč, což představuje cca 1.333,- Kč na obyvatele. Prostým propočtem uvedených údajů lze dospět k závěru, že podíl přímého financování zdravotnické péče činí cca 8,6 % z celkových výdajů. V těchto výdajích jsou však zahrnuty veškeré náklady na zdravotní péči, tedy nejen na péči ambulantní, ale též na péči ústavní a lázeňskou, stejně jako výdaje na léčiva. Vyjdeme-li následně ze statistických údajů o struktuře těchto nákladů dle informací zdravotních pojišťoven, podílí se výdaje na ambulantní péči na celkových výdajích částkou cca 17 %. Jakkoli je si soud vědom, že posledně zmiňovaný údaj nelze pro potřeby projednávané věci mechanicky aplikovat, nelze mu jeho relevanci zcela upřít. Pokud zmiňovaný percentil bude více méně orientačně aplikován na procentuální podíl přímých výdajů na zdravotní péči, lze uvažovat o cca 1,5 % podílu ambulantní péče, který je realizován formou přímého financování. Tento propočet prakticky odpovídá údaji uváděnému žalobcem (méně než 1 %). Přepočteno na absolutní čísla představují přímé platby pacientů za služby zdravotní ambulantní péče v průměru částku cca 200,- až 300,- Kč ročně. Na základě uvedených údajů nelze nevidět, že v segmentu ambulantních zdravotnických služeb představuje „tržní podíl“ zcela marginální část. I z tohoto důvodu tedy nelze přijmout závěr obou správních orgánů, dle kterého by s případnou cenovou nivelizací služeb nabízených na daném relevantním trhu byla spojena i deformace soutěžního prostředí mezi jednotlivými poskytovateli těchto služeb ve smyslu eliminace jednoho z kritérií ovlivňujících rozhodnutí „spotřebitelů“ o výběru konkrétního poskytovatele služeb.

I přes výše uvedené výhrady nelze přehlédnout, že správní orgány s potencionálním sjednocením cen služeb ambulantní zdravotní péče nehrazené z veřejného zdravotního pojištění na úrovni doporučené minimální ceny dovodily též možnost poškození spotřebitelů, kteří by nemohli získat předmětné zdravotnické služby za ceny nižší, nežli minimální. Tomuto závěru z hlediska obecné logiky i obecně uznávaných ekonomických zákonitostí nelze ničeho vytknout. Podstatné přitom je, že tento možný protisoutěžní dopad jednání žalobce zůstal žalobou zcela pominut. Z tohoto pohledu tedy soud, vycházejíc z dispoziční zásady, kterou je řízení vedené ve smyslu části třetí hlavy druhé dílu prvního s.ř.s. ovládáno (§ 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s., § 75 odst. 2, věta první s.ř.s.), tento závěr nepodroboval dalšímu přezkumu.

Lze tedy uzavřít, že i přes částečnou důvodnost argumentace žalobce napadená správní rozhodnutí i v částech týkajících se posouzení dopadu jednání žalobce na hospodářskou soutěž, ob stojí.

Konečně pokud jde o žalobní námitky, které směřují ke způsobu, jakým bylo rozhodnuto o uložení sankce, zde je především nutno upozornit, že volba druhu sankce a stanovení její výše je vždy věcí správního uvážení správního orgánu. Přezkumná pravomoc soudu v těchto otázkách však zcela vyloučena není, jak vyplývá z ust. § 78 odst. 1, věty druhé s.ř.s. Dle tohoto ustanovení zruší soud pro nezákonnost napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil. Z tohoto pohledu je tedy nutné, aby správní rozhodnutí bylo i v tomto rozsahu

<sup>1</sup> V těchto výdajích nejsou zahrnuty výdaje na zdravotní péči jiných resortů mimo resort zdravotnictví (resorty obrany, spravedlnosti, vnitra a dopravy, která mají vlastní zdravotnická zařízení); ty však mají pouze marginální povahu (1 až 2% celkových výdajů).

přezkoumatelné, tedy aby splňovalo požadavky vyplývající z ust. § 46 a § 47 odst. 3 správního řádu. V dané věci je soud toho názoru, že obě správní rozhodnutí shora uvedené požadavky zákona splňují. Oba správní orgány bezesbýtku dostaly požadavkům vyplývajícím z ust. § 22 odst. 2, věty druhé zákona o ochraně hospodářské soutěže, který je zavazoval přihlédnout zejména k závažnosti, případnému opakování a délce trvání porušování tohoto zákona. V odůvodnění obou rozhodnutí se správní orgány vypořádaly se všemi skutkovými aspekty věci, na které je žalobou poukazováno, tedy délkou trvání protisoutěžního jednání, počínáním žalobce v průběhu správního řízení ve smyslu odstranění či udržování protiprávního stavu, i tím, zda počínáním žalobce fakticky k narušení hospodářské soutěže na relevantním trhu došlo. Je přitom skutečností, že některá skutková zjištění správní orgány vyhodnotily jiným způsobem, než žalobce; pokud však toto hodnocení je v souladu s principy obecné i právní logiky, jde o výraz diskrečního oprávnění správního orgánu, které již leží mimo rozsah přezkumné pravomoci soudu (z pohledu přezkoumávání zákonnosti správního rozhodnutí). Oba správní orgány se zabývaly též příjmovými poměry žalobce (v případě žalovaného dokonce velmi podrobně). Rozhodnutí o stanovení konkrétní výše pokuty pak vychází jak z hodnocení skutkových okolností protisoutěžního jednání žalobce (a to nejen v intencích požadavků explicitně stanovených v § 22 odst. 2, větě druhé zákona o ochraně hospodářské soutěže), tak i ze zjištěných příjmů žalobce. Lze tedy konstatovat, že žalovaný i orgán prvostupňový při rozhodování o výši pokuty rozhodovali na základě zákonem stanoveného volného uvážení, přičemž meze stanovené pro toto uvážení nepřekročili a své právní hodnocení vtělili srozumitelným způsobem do odůvodnění svých rozhodnutí. Nelze proto z tohoto důvodu hovořit o nezákonnosti správních rozhodnutí, jak to má na mysli § 78 odst. 1, věta druhá s.ř.s.

Se způsobem, jakým bylo oběma správními rozhodnutími uváženo o výši ukládané sankce, žalobce spojil nejen tvrzení o jejich nezákonnosti, ale též návrh na využití moderačního práva soudu.

Podle ust. § 65 odst. 3 s.ř.s. rozhodl-li správní orgán o uložení trestu za správní delikt, může se ten, jemuž byl takový trest uložen, žalobou domáhat též upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených.

Podle § 78 odst. 2 s.ř.s. rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odst. 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.

Jak patrně, základní podmínkou pro postup ve smyslu výše uvedených ustanovení je předpoklad, že trest byl uložen ve „zjevně nepřiměřené výši“. Pro využití moderačního práva soudu je tedy nutné, aby nepřiměřenost uložené sankce byla zjevná, tedy indikovatelná bez potřeby provádění obsáhlejšího dokazování. V tomto smyslu se tedy soud zabýval tvrzeními žalobce, kterými namítal, že doba protiprávního jednání byla pouze velmi krátká, protiprávní stav byl dobrovolně žalobcem odstraněn a nedošlo též k jeho opakování, přičemž navíc nebylo ani prokázáno, že by se toto jednání negativním způsobem projevilo v hospodářské soutěži. Zohlednil též tvrzení žalobce o poměru, v jakém jsou rozdělovány členské příspěvky pro účely plnění jeho celostátních úkolů a úkolů jeho okresních sdružení. Jak již bylo výše uvedeno, žalobce, s výjimkou doby trvání protiprávního jednání (o této

otázce bylo již pojednáno), vychází ze stejného skutkového stavu jako oba správní orgány, jiným způsobem však tyto důkazy interpretuje. Bude-li i soud při hodnocení předmětné otázky z taktu vymezeného skutkového stavu vycházet, lze, bez ohledu na některé mezi účastníků sporné skutkové okolnosti věci, dospět nepochybně k závěru, že žalobce svým jednáním závažně ohrozil hospodářskou soutěž. Případy tohoto typu narušení hospodářské soutěže jsou v praxi považovány (v rámci spektra dalších protisoutěžních jednání) za kategorii nejzávažnější. Na tomto závěru nic nemění ani fakt, že v jednání žalobce nelze spatřovat uzavření takové dohody v užším smyslu; nebezpečnost jeho jednání je naopak zesílena tím, že správními orgány indikovaná dohoda (ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže) sledovala jednotné určení výše cen za poskytované služby na daném relevantním trhu, a to navíc za situace, kdy (při principu povinného členství v komoře) směřovala k prakticky všem soutěžitelům. Pokud za této situace správní orgány uložily žalobci sankci ve výši 450.000,- Kč (kdy žalobce byl ohrožen pokutou až ve výši 10.000.000,-Kč - jde o horní hranici pro něj nepříznivější), považuje soud za pojmově vyloučené hovořit o „zjevné nepřiměřenosti“ taktu uložené sankce. Takovou nepřiměřenost neshledává soud ani ve vztahu k příjmovým poměrům žalobce, jak jsou podrobně popsány v odůvodnění druhostupňového rozhodnutí; výše uložené pokuty rozhodně nemůže žalobce existenčně ohrozit, či ohrozit výkon jeho zákonem stanovených kompetencí. Ze všech uvedených důvodů proto soud naznal, že důvody pro postup ve smyslu ust. § 78 odst. 2 s.ř.s. v projednávané věci neexistují.

S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti dospěl soud k závěru, že rozhodnutí obou správních orgánů ob stojí i z hlediska zákona. Rozsudkem proto žalobu jako nedůvodnou zamítl, jak mu to ukládá § 78 odst. 7 s.ř.s.

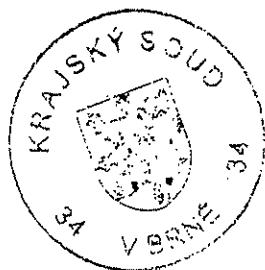
O nákladech tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1s.ř.s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přiznává mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů. Žalobce byl v dané věci zcela neúspěšný a právo na náhradu nákladů řízení by proto bylo lze přiznat žalovanému. Jelikož však nebylo zjištěno, že by žalovanému v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly, rozhodl soud tak, že právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozhodnutí, které nabývá právní moci dnem doručení, je přípustná kasační stížnost za podmínek § 102 a násl. s.ř.s., kterou lze podat do dvou týdnů po jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně prostřednictvím Krajského soudu v Brně, a to ve dvou vyhotoveních. Podmínkou řízení o kasační stížnosti je povinné zastoupení stěžovatele advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání (§ 105 odst. 2 a § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.).

V Brně dne 31.3.2005

Za správnost vyhotovení:  
Blanka Hladíková

*Blanka Hladíková*



JUDr. Jaroslav Tesák, Ph.D., v.r.  
předseda senátu